

Auszug aus **FORVM** bei **Context XXI**

(<http://contextxxi.org/der-mythos-vom-effektiven.html>)

erstellt am: 15. Juni 2024

Datum dieses Beitrags: Februar 1995

Der Mythos vom effektiven Menschenrechtsschutz

Über mangelhafte Umsetzung von Entscheidungen internationaler Menschenrechtsorgane durch österreichische Behörden

■ MANFRED NOWAK

Die Individualbeschwerde an eine internationale Instanz, insbesondere an die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, wird meist als die effizienteste Form des internationalen Menschenrechtsschutzes gepriesen. Denn nur auf diesem Weg könnten sich die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, falls innerstaatliche Rechtsmittel keinen ausreichenden Rechtsschutz gewähren, selbst an unabhängige internationale Organe um Abhilfe wenden. Österreich hat seit 1958 die Individualbeschwerde an die genannten Straßburger Organe aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) anerkannt. Außerdem wurde Ende der 80er Jahre auch die Möglichkeit der Individualbeschwerde an zwei unabhängige UNO-Organe eröffnet, und zwar an den *Menschenrechtsausschuß*, der über die Einhaltung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte wacht, und an den *Ausschuß gegen die Folter* aufgrund der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen. Für die wenigen Menschenrechtsverletzungen, die nicht bereits durch innerstaatliche Instanzen wie die ordentlichen Gerichte, die unabhängigen Verwaltungssenate oder den Verfassungsgerichtshof gelöst würden, sei damit eine letzte Rechtsschutzlücke geschlossen worden.

In der Praxis zeigt sich jedoch, daß der Menschenrechtsschutz durch Individu-

albeschwerde nur ein sehr unvollkommener Rechtsschutz für die Betroffenen ist. Erstens schaffen es nur ganz wenige Beschwerdeführer, wirklich bis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorzudringen. Mehr als 90% aller Beschwerden werden bereits von der Europäischen Menschenrechtskommission als unzulässig zurückgewiesen, andere enden beim Ministerkomitee oder mit einer sogenannten gütlichen Einigung. Insgesamt haben die mehr als 26.000 registrierten Individualbeschwerden bis Ende 1994 nur zu 444 Urteilen des Gerichtshofes geführt, wovon allerdings die im Vergleich zu den derzeit 32 anderen Europaratsstaaten große Zahl von 42 Beschwerden Österreich betreffen. Der UNO-Menschenrechtsausschuß hat bisher ca. 200 Sachentscheidungen gefällt, davon eine gegen Österreich. Auch von den wenigen Sachentscheidungen des UNO-Ausschusses gegen die Folter (3) betraf eine Österreich.

Zweitens dauern internationale Individualbeschwerdeverfahren zu lange, um einen effektiven Rechtsschutz für die Betroffenen zu gewährleisten. Dies hängt vor allem mit der mangelnden finanziellen und personellen Ausstattung internationaler Menschenrechtsorgane und ihrer Hilfsdienste sowie mit der Tatsache zusammen, daß diese Organe aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammengesetzt sind, die nur eine bestimmte Anzahl von Wochen pro Jahr tagen. Bei den Straßburger Organen führt

außerdem das zweigliedrige Verfahren vor Kommission und Gerichtshof (oder Ministerkomitee) dazu, daß zwischen der Einreichung einer Beschwerde bei der Kommission und dem Urteil des Gerichtshofes nicht selten mehr als sechs Jahre vergehen. Die wachsende Kritik an diesem unbefriedigenden Zustand hat dazu geführt, daß der Europarat im Mai 1994 die Verschmelzung von Kommission und Gerichtshof zu einem mit hauptamtlich tätigen Richtern besetzten ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte beschlossen hat. Allerdings wird es noch einige Jahre dauern, bis dieses neue Verfahren von allen Mitgliedstaaten der Konvention ratifiziert wird und in Kraft treten kann.

Drittens kann eine Individualbeschwerde gegen eine bereits erfolgte Menschenrechtsverletzung nur in bestimmten Fällen für das betroffene Opfer wirklich Abhilfe bringen. In der Mehrzahl von Menschenrechtsverletzungen, besonders in schwerwiegenden Fällen, ist der Schaden irreparabel, d. h. ein wirksamer Rechtsschutz könnte nur in präventiven Maßnahmen bestehen. Wer von Polizeiorganen getötet, gefoltert oder in ein anderes Land abgeschoben wurde, dem nützt auch das beste Individualbeschwerdeverfahren wenig. Es ist kaum vorstellbar, daß die bloße Feststellung dieser Menschenrechtsverletzungen durch ein innerstaatliches oder internationales Organ bzw. auch ein großzügig bemessener

Schadenersatz in Geld wirklich Genugtuung verschaffen kann. Das gleiche gilt für Eingriffe ins Privatleben wie eine unzulässige Hausdurchsuchung oder Telefonüberwachung, für das Verbot oder die Auflösung einer Demonstration, für die Untersagung einer religiösen Handlung, für den Ausschluß vom Wahlrecht etc. Auch beim willkürlichen Freiheitsentzug ist der/die Betroffene in der Regel schon lange wieder auf freiem Fuß, wenn die Verletzung des Rechts auf persönliche Freiheit vom Europäischen Gerichtshof festgestellt wird.

Daraus folgt, daß eine echte Wiedergutmachung nur in den wenigsten Fällen möglich ist. Ein typischer Fall wäre die Feststellung einer Eigentumsverletzung, die schließlich zur Rückübertragung des enteigneten Gegenstandes an das Opfer führt. Falls eine Menschenrechtsverletzung weiter andauert (willkürliche Haft oder Beschlagnahme einer Publikation, Verbot einer politischen Partei, eines Vereins oder einer Religionsgemeinschaft etc.), so gewährt die Aufhebung dieser Maßnahme zumindest ab diesem Zeitpunkt wirklichen Rechtsschutz. In besonders akuten Fällen können auch einstweilige Maßnahmen wie die Aufschiebung der Vollstreckung eines Todesurteils, einer Haftstrafe, einer Enteignung oder einer Abschiebung irreparable Schäden vermeiden. In all diesen Fällen sind die internationalen Menschenrechtsorgane jedoch auf die Mitwirkung der innerstaatlichen Organe, d. h. auf die konkrete Umsetzung einer einstweiligen Verfügung oder eines internationalen Urteils im innerstaatlichen Recht, angewiesen. Denn im Unterschied zu den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union in Luxemburg sind die Entscheidungen von Menschenrechtsorganen innerstaatlich nicht unmittelbar wirksam, d. h. sie können weder innerstaatliche Einzelakte noch Gesetze außer Kraft setzen oder unanwendbar machen. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entfalten lediglich die völkerrechtliche Pflicht der betroffenen Vertragsstaaten, »sich nach der Entscheidung des Gerichtshofs zu richten«. Was das konkret bedeutet, hängt natürlich von den konkreten Entscheidungen im Einzelfall ab. Zum Teil müssen Gesetze geändert oder neu erlassen werden,

zum Teil müssen Gerichtsurteile oder Bescheide von Verwaltungsbehörden aufgehoben oder geändert werden, zum Teil genügt auch die Leistung von Schadenersatz und/oder das Versprechen, daß vergleichbare Menschenrechtsverletzungen in Zukunft vermieden werden.

Österreich ist zwar in vergleichsweise vielen Fällen vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden, stand aber bisher in dem Ruf, die völkerrechtlichen Verpflichtungen aufgrund der EMRK in ziemlich gewissenhafter Weise innerstaatlich umzusetzen. Als einziger Mitgliedstaat des Europarates hat Österreich die Konvention zur Gänze als unmittelbar anwendbare Rechtsnorm innerstaatlich in Verfassungsrang gehoben, d. h. alle Rechte der Konvention stehen völlig gleichberechtigt neben den Rechten des traditionellen österreichischen Grundrechtskatalogs aus dem Jahr 1867 und sind in gleicher Weise vor innerstaatlichen Instanzen, insbesondere vor dem Verfassungsgerichtshof, einklagbar und durchsetzbar. In den meisten Fällen waren die österreichischen Behörden und, falls nötig, auch der Nationalrat bemüht, entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs zu setzen. Beispielsweise wurde bereits im März 1963 ein eigenes »Bundesgesetz über die Erneuerung von Berufungsverfahren in Strafsachen« erlassen, wodurch einzelnen Beschwerdeführern vor den Straßburger Organen ein auf sechs Monate befristetes Recht eingeräumt wurde, das strafgerichtliche Berufungsverfahren zu wiederholen. Außerdem wurde die Strafprozeßordnung mehrmals novelliert, um den vom Europäischen Gerichtshof geforderten Mindeststandards eines fairen Verfahrens zu entsprechen und die Dauer der Untersuchungshaft zu reduzieren. Schließlich führte die Judikatur der Straßburger Instanzen zum allmählichen Ausbau unabhängiger und weisungsfreier Behörden im Fall der Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche (z. B. in Grundverkehrsangelegenheiten) und schließlich Anfang der 90er Jahre zur Schaffung unabhängiger Verwaltungssenaten in den österreichischen Bundesländern. Da diese als »Tribunale« im Sinn der EMRK eingerichtet sind und insbesondere über Berufungen gegen alle von Verwaltungs-

behörden verhängte Strafen (Geldstrafen wie Freiheitsstrafen) entscheiden, wurde schließlich ein seit langem kritisierter Rechtsschutzdefizit im österreichischen Verwaltungsstrafverfahren, das nur durch eine extrem großzügige Auslegung eines österreichischen Vorbehalts zur EMRK über Jahrzehnte aufrechterhalten werden konnte, eliminiert.

Auf der anderen Seite häufen sich jedoch in jüngerer Zeit jene Fälle, in denen Österreich seinen Verpflichtungen zur Umsetzung von Entscheidungen internationaler Menschenrechtsorgane nicht oder nur in ungenügendem Maß nachkommt. Dieser mangelnde Umsetzungswille, der den guten Ruf Österreichs ernstlich gefährdet, bezieht sich zum Teil auf den Gesetzgeber, zum Teil auf die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien, zum Teil auch auf die ordentlichen Gerichte und den Verfassungsgerichtshof. Er soll an Hand ausgewählter Beispiele illustriert werden.

1. Miltner-Fall

Artikel 6 EMRK gewährt allen Menschen das Recht, daß über ihre zivilrechtlichen Ansprüche ein unabhängiges und unparteiisches Tribunal, also keine weisungsabhängige Verwaltungsbehörde, entscheidet. Diese, aus dem anglo-sächsischen Rechtskreis stammende Garantie eines gerichtlichen Verfahrens in Zivilrechtsachen hat in verschiedenen kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen zu Problemen geführt, da Entscheidungen von Verwaltungsbehörden in einer Reihe von Materien (z. B. Grundverkehr, Bodenreform, Raumordnung, Baurecht, Gewerberecht) unmittelbare Auswirkungen auf zivilrechtliche Ansprüche, insbesondere auf das Eigentumsrecht, entfalten. Überdies hat der Europäische Gerichtshof den Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche in zunehmend extensiver Weise ausgelegt, so daß die betroffenen Verwaltungsmaterien in mehreren Staaten einer vollen gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden mußten. Allerdings interpretiert der Gerichtshof auch den Tribunalbegriff weit und läßt folglich auch weisungsunabhängige Verwaltungsbehörden, deren Mitglieder zumindest auf 5 Jahre bestellt sind, als Tribunale gelten. Die Einrichtung solch weisungsfrei-

er Verwaltungsbehörden ist im österreichischen Verfassungsrecht seit langem möglich und in Bereichen wie der Bodenreform oder dem Grundverkehrsrecht auch zum Teil verwirklicht worden. Der österreichische Verfassungsgerichtshof ist, wenn auch zögernd, bisher der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs gefolgt und hat in einzelnen Fällen, insbesondere in Grundverkehrsangelegenheiten, die Entscheidungsbefugnis von Behörden, die nicht als Tribunale im Sinne von Art 6 EMRK eingerichtet waren, aufgehoben.

Im Erkenntnis vom 14. 10. 1987 zum Fall Miltner hat er allerdings erstmals grundsätzliche Kritik an der »rechtsfortbildenden« Judikatur des Europäischen Gerichtshofs geübt und diesem für die Zukunft die Aufkündigung der Gefolgschaft in dieser Frage angedroht. Es ging dabei um Einwendungen von Nachbarn in einem Bregenzer Bauverfahren. Die Nachbarn (Herr Miltner u. a.) hätten behauptet, daß über ihre Einwendungen gegen die beantragte Baubewilligung betreffend die Störung des Ortsbildes oder die Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit ein Tribunal hätte entscheiden müssen. Der Verfassungsgerichtshof wies die Beschwerde ab und meinte, daß die gegenteilige Auffassung dazu führen müßte, daß beinahe alle Verwaltungsgebiete der vollen Prüfung durch unabhängige Tribunale, d. h. nicht nur der auf Rechtsfragen beschränkten Nachprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof, unterworfen werden müßten. Dies könnte allerdings nur durch eine grundsätzliche Änderung der Bundesverfassung und nicht durch bloße Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs erreicht werden. Zusätzlich wollte er »nicht versäumen, darauf hinzuweisen«, daß eine derartige potentielle »offene Rechtsfortbildung« durch den Europäischen Gerichtshof möglicherweise eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung bedeuten würde, die — wie beim späteren Beitritt zur Europäischen Union — einer Volksabstimmung unterzogen werden müßte.

Die letztgenannte Bemerkung war wohl deutlich überzogen, sollte jedoch die Straßburger Instanzen ihre Grenzen spüren lassen. Der zugrundeliegende Konflikt ist in der Zwischenzeit durch

die Einführung der Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS), d. h. durch eine »normale« Verfassungsänderung gelöst worden. Es obliegt nunmehr dem einfachen Bundes- oder Landesgesetzgeber, in allen Bereichen, die vom Europäischen Gerichtshof als zivilrechtliche Ansprüche qualifiziert werden, die UVS mit der Kontrolle zu beauftragen. Das Miltner-Erkenntnis ist jedoch insofern weiter von Bedeutung, als ein österreichisches Höchstgericht offen die Entscheidungsautorität des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angezweifelt hat und damit den Anstoß für andere österreichische Entscheidungsträger gegeben hat, die Urteile des Europäischen Gerichtshofs weniger ernst zu nehmen als früher.

2. Oberschlick-Fall

Im März 1983 hatte der damalige Generalsekretär der FPÖ, Walter Grabher-Meyer, vorgeschlagen, die Familienbeihilfen für österreichische Frauen um 50% zu erhöhen, um den aus finanziellen Gründen hohen Abreibungszahlen entgegenzuwirken, und gleichzeitig jene für Gastarbeitermütter um 50% zu kürzen. Darauf brachte der damalige Redakteur der Zeitschrift FORVM eine Strafanzeige gegen Grabher-Meyer ein, die in vollem Wortlaut im FORVM abgedruckt wurde. In der Strafanzeige wurde der Verdacht geäußert, Grabher-Meyer hätte durch seinen Vorschlag die Vergehen der Verhetzung und der Aufforderung zu oder Gutheißung von mit Strafe bedrohten Handlungen sowie das Verbrechen der nationalsozialistischen Wiederbetätigung begangen.

Auf Betreiben des Privatanklägers Grabher-Meyer wurde Oberschlick schließlich am 11. 5. 1984 vom Landesgericht für Strafsachen Wien wegen übler Nachrede gemäß § 111 StGB zu einer Geldstrafe von öS 4. 000,— verurteilt. Außerdem wurde aufgrund des Mediengesetzes die Einziehung der genannten Ausgabe des FORVM, die Urteilsveröffentlichung und die Zahlung einer Entschädigung von öS 5. 000,— an den Privatankläger verfügt.

Mit Urteil vom 23. 5. 1991 erkannte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, daß die Verurteilung Oberschlicks einen Eingriff in sein Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung

darstelle, der zwar einem legitimen Zweck (dem Schutz des guten Rufes anderer) diene, der aber unverhältnismäßig und folglich in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig sei. Diese Verletzung von Art 10 EMRK durch Österreich wurde insbesondere damit begründet, daß die österreichischen Gerichte von Herrn Oberschlick einen Wahrheitsbeweis verlangt hätten, der aber bei bloßen Werturteilen nicht erbracht werden könne. Zusätzlich zur Feststellung einer Verletzung von Art 10 EMRK (mit 16: 3 Stimmen) sowie des Rechts auf ein faires Verfahren (Art 6 EMRK, einstimmig) verurteilte der Gerichtshof die Republik Österreich, Herrn Oberschlick öS 18. 123, 84 als Ersatz seines materiellen Schadens und öS 85. 285.— für Kosten und Auslagen zu bezahlen.

Am 31. 7. 1991 bezahlte die Republik die genannten Summen. Die Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes, die vom Generalprokurator aus Anlaß des Straßburger Urteils erhoben wurde, ist jedoch vom OGH am 17. 9. 1992 verworfen worden, wobei sich der OGH explizit gegen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stellte. Statt sich »nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu richten«, wozu der OGH gemäß Art 53 EMRK verfassungsgesetzlich verpflichtet wäre, erging sich der OGH in einer ausführlichen inhaltlichen Kritik an dessen Entscheidungsbegründung, wobei er letztlich meinte, daß das Institut der Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes nicht dazu diene, Entscheidungen österreichischer Gerichte an allenfalls modifizierte Wertungsmaßstäbe anzupassen. Folglich ist bisher weder das Strafurteil gegen Herrn Oberschlick noch die Einziehung des FORVM von österreichischen Gerichten aufgehoben worden. Allerdings bleibt ungewiß, ob die Republik Österreich die genannte OGH-Entscheidung dem Ministerkomitee des Europarates überhaupt mitgeteilt hat, denn dieses entschied (fälschlicherweise) am 14. 12. 1993, daß Österreich das Urteil des Europäischen Gerichtshofes durchgeführt hätte.

3. Kremzow-Fall

Der ehemalige Richter Dr. Friedrich Wilhelm Kremzow war am 18. 12. 1984

vom Kreisgericht Korneuburg wegen eines im Dezember 1982 an einem Rechtsanwalt begangenen Mordes zu einer zwanzigjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Am 2. 7. 1986 gab der Oberste Gerichtshof einer Berufung der Staatsanwaltschaft auf Straferhöhung statt und verhängte eine lebenslange Freiheitsstrafe mit der Begründung, daß Kremzow aus besonders verwerflichen Motiven, nämlich zur Verhinderung der Aufdeckung eigener finanzieller Verfehlungen, gehandelt habe. Trotz eines entsprechenden Ansuchens war die Verhandlung vor dem OGH in Abwesenheit des Angeklagten durchgeführt worden, d. h. seine Verteidigung erfolgte ausschließlich durch einen Anwalt. Mit Urteil vom 21. 9. 1983 stellte der Europäische Gerichtshof einstimmig fest, daß der Ausschluß von Kremzow von der mündlichen Verhandlung vor dem OGH sein Recht auf ein faires Strafverfahren gemäß Art 6 EMRK, und insbesondere sein Recht, sich selbst zu verteidigen, verletzt habe. Als Begründung führte er aus, daß das Berufungsverfahren vor dem OGH nicht nur auf Rechtsfragen beschränkt war, sondern eine Bewertung des Charakters und psychischen Zustandes des Angeklagten sowie seines Tatmotivs erfordert hätte und folglich für ihn von fundamentaler Bedeutung war. Zusätzlich zur Feststellung dieses schwerwiegenden Verfahrensfehlers verurteilte der Europäische Gerichtshof die Republik Österreich zum Ersatz der Verfahrenskosten in Höhe von öS 230. 000,—.

Die Regierung bezahlte die Verfahrenskosten und vertritt seitdem die Rechtsauffassung, daß sie damit die sich aus dem Urteil ergebenden Verpflichtungen vollständig erfüllt habe. In Wahrheit wurde jedoch weder das Verfahren vor dem OGH unter Anwesenheit von Kremzow wiederholt noch das Urteil des OGH aufgehoben, sondern der Verurteilte verbüßt weiterhin eine lebenslängliche Freiheitsstrafe aufgrund eines rechtskräftigen Urteils des OGH. Sein Anwalt hat durch verschiedene Rechtsmittel einschließlich einer Grundrechtsbeschwerde an den OGH, einer Aufforderung an den Justizminister zur Erfüllung des Urteils und verschiedener Beschwerden an den UVS Wien vergeblich versucht, die Haftentlassung seines Mandanten zu erreichen. Die betroffenen Behörden fühlten sich entwed-

er unzuständig oder sahen keine Veranlassung tätig zu werden. Dies, obwohl der Anwalt den Nachweis erbracht hat, daß im Fall einer ersatzlosen Aufhebung des OGH-Urteils, d. h. einer Wiedereinkraftsetzung der 20jährigen Freiheitsstrafe des Erstgerichtes, Kremzow die Voraussetzungen für eine bedingte frühzeitige Entlassung bereits erfüllt hätte.

Die österreichische Rechtsordnung sieht weder ein Recht eines in Straßburg obliegenden Beschwerdeführers auf Erneuerung eines als konventionswidrig festgestellten Berufungsverfahrens (z. B. durch eine außerordentliche Wiederaufnahme) noch eine Möglichkeit vor, ein Urteil des OGH von Amts wegen aufzuheben. Das eingangs genannte Bundesgesetz über die Erneuerung von Berufungsverfahren in Strafsachen aus dem Jahr 1963 war nur auf *damals* anhängige Beschwerdefälle in Straßburg anwendbar, und die Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes ist laut Judikatur auf Verfahren vor dem OGH nicht anwendbar.

Falls nicht schnell eine gesetzliche Regelung dieser völkerrechtswidrigen Situation oder eine sonstige Lösung im Einzelfall (etwa eine Begnadigung oder nachträgliche Strafmilderung) gefunden wird, dürfte Herr Dr. Kremzow etwa weitere 5 Jahre warten müssen, bis der Europäische Gerichtshof in einem neuerlichen Verfahren entscheiden wird, daß die weitere Verbüßung einer lebenslangen Freiheitsstrafe seit seinem Urteil vom 21. 9. 1993 das in Art 5 EMRK gewährleistete Recht auf persönliche Freiheit verletzt. Dies würde der Republik schließlich Haftentschädigungskosten in Millionenhöhe einbringen. Daß der Europäische Gerichtshof hier neuerlich eine Konventionsverletzung feststellen wird, kann trotz gegenteiliger Auffassung der Republik Österreich im Lichte der bisherigen Judikatur und Literatur sowie der Praxis anderer Mitgliedstaaten in ähnlich gelagerten Fällen (z. B. die Fälle Piersack gegen Belgien; Barbera, Messegué und Jabardo gegen Spanien oder die Entscheidung des niederländischen Obersten Gerichtshofs vom 1. 2. 1991, wonach die weitere Vollstreckung eines Strafurteils unzulässig sei, wenn der Europäische Gerichtshof schwerwiegende Verfahrensmängel festgestellt hat) mit

Sicherheit angenommen werden.

Die Republik Österreich hat es freilich wie im Oberschlick-Fall unterlassen, das Ministerkomitee des Europarates vollständig über die Rechtslage in Österreich zu unterrichten, worauf dieses am 3. 2. 1994 (fälschlicherweise) die vollständige Durchführung des Kremzow-Urteils durch Österreich festgestellt hatte.

4. ORF-Monopol

In seinem Urteil vom 24. 11. 1993 hat der Europäische Gerichtshof in den sogenannten »Österreichischen Radiofällen« einstimmig festgestellt, daß das ORF-Monopol gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit des Art 10 EMRK verstößt. Im Fall des ersten Beschwerdeführers (Informationsverein Lentia) hatte das Verfahren seit dem Erstantrag auf Verleihung einer Lizenz für ein internes Kabelfernsehsystem bei der Post- und Telegraphendirektion am 9. 6. 1978 mehr als 15 Jahre gedauert. Der Gerichtshof begründet die Verurteilung im wesentlichen damit, daß ein öffentliches Monopol die schwerste Einschränkung der Meinungsfreiheit darstelle und folglich nur bei einem dringenden Bedürfnis als eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Einschränkung gerechtfertigt werden könne. Ein solches Bedürfnis sei in Österreich weder für das Fernsehen noch für den Hörfunk gegeben, der Eingriff daher unverhältnismäßig.

Da das ORF-Monopol auf dem ORF-Gesetz 1974 beruht, ist es Aufgabe des Bundesgesetzgebers, das Straßburger Urteil umzusetzen. Für den Hörfunkbereich ist dies bereits 1993 (noch vor dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs) durch Erlassung des Regionalradiogesetzes geschehen. Obwohl darin nur die Vergabe einer einzigen regionalen Lizenz pro Bundesland (in Wien: zwei Lizenzen) vorgesehen ist, stellt dieses Gesetz zumindest einen ersten Schritt einer Liberalisierung im Hörfunkbereich dar. Im Fernsehbereich ist bisher außer der Absichtserklärung in der Regierungserklärung 1994, bis zur Mitte der laufenden Gesetzgebungsperiode das ORF-Monopol zu durchbrechen, nichts Konkretes geschehen. Allerdings ist derzeit eine Verfassungsgerichtshof-Beschwerde von Tele 1

(Kronen Zeitung, Bank Austria u. a.) betreffend die Erteilung einer privaten Fernsehlizenz anhängig.

5. Pauger-Fall

Dr. Dieter Pauger ist Universitätsprofessor für öffentliches Recht in Graz, seine im Juni 1984 verstorbene Frau war Lehrerin an einer öffentlichen Schule. Sein Antrag auf Witwerpension wurde ursprünglich zur Gänze abgewiesen, da aufgrund des Pensionsgesetzes 1965 Witwern (im Unterschied zu Witwen) nur dann eine Pension zustand, wenn sie über kein sonstiges Einkommen verfügten. 1985 wurde schließlich ein »Drei-Phasen-Pensionsschema« eingerichtet, wonach Witwern mit einem Einkommen zwischen 1985 und 1987 ein Drittel, zwischen 1989 und 1994 zwei Drittel und erst ab 1. 1. 1995 die gleiche Pension wie Witwen zusteht.

Nachdem der österreichische Verfassungsgerichtshof eine diesbezügliche Beschwerde von Pauger am 3. 10. 1989 zurückgewiesen hatte, stellte der UNO-Ausschuß für Menschenrechte am 26. 3. 1992 eine Verletzung des Rechts auf Gleichheit gemäß Art 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte fest. Als Begründung wurde gemäß der ständigen Judikatur des Ausschusses angeführt, daß eine unterschiedliche Behandlung von Frauen und Männern, deren Sozialverhältnisse ähnlich sind, ausschließlich auf Grund ihres Geschlechts heute nicht mehr sachlich gerechtfertigt werden könne. Abschließend wies der Ausschuß mit Genugtuung auf die gesetzlichen Schritte zur Aufhebung der diskriminierenden Bestimmungen des Pensionsgesetzes hin, fügte jedoch ausdrücklich hinzu, daß Österreich Herrn Pauger »einen entsprechenden Rechtsschutz zu gewähren hat«. Er forderte die Republik auf, ihn innerhalb von 90 Tagen über entsprechende Maßnahmen zu unterrichten.

In einer kurzen Note vom 10. 8. 1992 vertrat die österreichische Bundesregierung die Auffassung, daß die genannte Drei-Phasen-Regelung ohnedies Abhilfe schaffe und darüber hinaus keine speziellen gesetzlichen Normen bestünden, die eine Schadenersatzleistung an Herrn Pauger ermöglichen würden. Durch das Inkrafttreten der 3. Phase ist am 1. 1. 1995 der völker-

rechtswidrige Zustand wenigstens pro futuro beendet worden.

6. Halimi-Nedzibi-Fall

In seiner ersten Sachentscheidung über eine Individualbeschwerde stellte der UNO-Ausschuß gegen die Folter am 18. 11. 1993 eine Verletzung von Art 12 der Anti-Folter-Konvention durch Österreich fest.

Der Fall betrifft den jugoslawischen Staatsangehörigen Halimi-Nedzibi, der im April 1988 verhaftet und im Juli 1990 vom Landesgericht für Strafsachen Wien wegen Drogenhandels zu 20 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde, die schließlich im Juli 1991 der OGH auf 18 Jahre reduzierte.

Der Beschwerdeführer behauptete, daß er und sechs Zeugen von dem mit der Untersuchung betrauten Polizeinspektor mißhandelt und gefoltert worden waren. Im Dezember 1988 beschwerte er sich diesbezüglich beim zuständigen Untersuchungsrichter, doch wurde erst im März 1990 ein Strafverfahren gegen den beschuldigten Polizeibeamten eingeleitet, das schließlich im November 1992 von der Staatsanwaltschaft eingestellt wurde.

Obwohl der Ausschuß zum Ergebnis kam, daß die Mißhandlungsvorwürfe nicht erhärtet werden konnten, stellte er eine Verletzung von Art 12 der Konvention fest, wonach jeder Vertragsstaat sicherzustellen hat, daß seine zuständigen Behörden »unverzüglich eine unparteiische Untersuchung durchführen, wann immer ein hinreichender Grund zur Annahme einer Folterhandlung besteht«. Denn eine Verzögerung von 15 Monaten bis zur Einleitung einer Untersuchung über Foltervorwürfe sei unverhältnismäßig lang.

Wie im Pauger-Fall wurde die Republik aufgefordert, dem Ausschuß binnen 90 Tagen über entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung dieser Entscheidung zu berichten. Per 7. 3. 1994 verwies die österreichische Bundesregierung auf eine Weisung aus dem Jahr 1989, die ohnehin die Verpflichtung enthalte, wohlbegründete Foltervorwürfe sofort zu untersuchen.

Dringender gesetzlicher

Handlungsbedarf

Die angeführten Fälle zeigen eine bedenkliche Tendenz österreichischer Organe, Verurteilungen durch internationale Menschenrechtsorgane nicht mehr mit dem gebotenen Respekt zu behandeln. In den genannten Fällen wurden Verletzungen der Meinungsfreiheit, des Gleichheitsgrundsatzes und schwerwiegende Verfahrensfehler festgestellt, die zum Teil den Gerichten, zum Teil den Verwaltungsbehörden und zum Teil dem Bundesgesetzgeber zuzurechnen sind.

Man mag über die Richtigkeit von Entscheidungen internationaler Organe unterschiedlicher Meinung sein, aber durch die Ratifikation der genannten Menschenrechtsverträge und die Anerkennung der verschiedenen Individualbeschwerdeverfahren hat Österreich die völkerrechtliche Verpflichtung auf sich genommen, sich nach den Entscheidungen der zuständigen Organe zu richten, d. h. im Anlaßfall entsprechenden Rechtsschutz zu gewähren und für die Zukunft zu verhindern, daß sich solche Menschenrechtsverletzungen wiederholen. Angesichts der bekannten Schwäche des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes (weder der Europarat noch die Vereinten Nationen verfügen über effektive Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung menschenrechtlicher Entscheidungen gegen den Willen ihrer Mitgliedstaaten) und der eingangs belegten Tatsache, daß die Individualbeschwerde nur in den wenigsten Fällen geeignet ist, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen wirklichen Rechtsschutz zu gewähren, haben gerade demokratische Staaten wie Österreich eine besondere rechtliche, moralische und politische Pflicht, in den wenigen Fällen, in denen sie verurteilt werden, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um diese Menschenrechtsverletzungen »wiedergutzumachen« und den Opfern Genugtuung zu verschaffen.

Jede gegenteilige Handlung untergräbt die ohnehin schwache Autorität internationaler Menschenrechtsorgane und schadet dem internationalen Ansehen Österreichs. Es ist weder Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, den Europäischen Gerichtshof darauf hinzuweisen, daß seine »rechtsfortbildende« Judikatur eine Gesamtänderung

der österreichischen Bundesverfassung bewirken könnte, noch Aufgabe des Obersten Gerichtshofs, den Europäischen Gerichtshof darüber zu belehren, wie das Recht auf Meinungsfreiheit zu interpretieren ist. Genauso bedenklich ist es, wenn die Bundesregierung die Aufforderung von UNO-Menschenrechtsorganen, über entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Entscheidungen zu berichten, einfach ignoriert, oder wenn sie dem Ministerkomitee des Europarates in Ausübung seiner Funktion zur Überwachung der Durchführung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs entscheidungsrelevante Informationen vorenthält.

Darüber hinaus zeigen die genannten Fälle das grundsätzliche Problem auf, daß in Österreich entsprechende gesetzliche bzw. verfassungsgesetzliche Regelungen zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsentscheidungen weitgehend fehlen. Beispielsweise sollte der einfache Bundes- und Landesgesetzgeber ausdrücklich verfassungsgesetzlich zur fristgerechten Änderung bzw. Erlassung entsprechender Gesetze, die Bundesregierung und die Landesregierungen zur fristgerechten Einbringung entsprechender Regierungsvorlagen verpflichtet und der Verfassungsgericht-

shof auch zur Kontrolle des untätigen Gesetzgebers auf Antrag des vor internationalen Instanzen obsiegenden Opfers ermächtigt werden. In den einfachgesetzlichen Verfahrensvorschriften (im Bereich der Justiz wie der Verwaltung) sollten entsprechende Wiederaufnahmegründe auf Antrag der Opfer von Verfahrensverletzungen eingeführt werden. Schließlich sollte eine ausdrückliche Verpflichtung zur Aufhebung österreichischer Gerichtsurteile und Verwaltungsbescheide, die als völkerrechtswidrig erkannt wurden, normiert und entsprechende innerstaatliche Schadenersatzpflichten gegenüber Opfern von Menschenrechtsverletzungen (*nicht* nur bei unrechtmäßiger Haft) eingeführt werden.

Die internationale Menschenrechtsbeschwerde – Adressen & Konditionen

- *Human Rights Committee* und
- *Committee against Torture*, beide: Centre for Human Rights, United Nation Office at Geneva, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10;
- *Commission of Human Rights*, Council of Europe, F-67075 Strasbourg

Cedex, France. Kein Anwaltszwang, keine Gerichtskosten. Formfreie Beschwerden mit allen Beschwerdegründen samt den wesentlichen Umständen sofort nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges, spätestens innert 6 Monaten; vom Europarat kommt dann ein Formular, das Gelegenheit zu erneuter/verbesselter Beschwerdeausführung gibt, zu Neuerungen jedoch nur innerhalb der 6-Monats-Frist. In einer Sache nur an *eine* Adresse. Ersatz für Kosten des innerstaatlichen (inkl. Strafe, Buße etc.) und internationalen (Anwalt, Reise etc.) Verfahrens durch die Republik bei Ob-siegen nur beim Europarat.

Manfred Nowak: Direktor des Ludwig Boltzmann-Instituts für Menschenrechte in Wien und Univ.-Doz. am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht ebenda.

Lizenz dieses Beitrags
Copyright

© Copyright liegt beim Autor / bei der Autorin des Artikels